

УДК 001.895

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

канд. экон. наук, доц. Т.Е. БОНДАРЬ, канд. экон. наук, доц. Н.К. ВОЛОЧКО
(Белорусский государственный экономический университет, Минск)

Показана роль государственного финансового контроля в развитии инновационной деятельности. Обоснована его необходимость, исходя из того неопровержимого факта, что инновационная деятельность и ее продукты (инновации) требуют, как правило, больших денежных расходов. Будучи неэффективно использованными, эти средства, в лучшем случае, превращаются в неработающий актив организации, а в худшем – оказываются ее убытками и непроизводительными издержками общества. Инструменты финансового контроля могут и должны не допустить таких негативных последствий. Предлагается систематизация информации о нормативно-правовом обеспечении государственного финансового контроля, о методических подходах к его организации. Это позволит конкретизировать потенциальные возможности государственного финансового контроля в роли активного элемента инновационного менеджмента, инструмента, способного реально повлиять на качество инновационных процессов, на решение задач, обозначенных Государственной программой инновационного развития Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы.

Введение. Государственный финансовый контроль является одним из наиболее важных рычагов управления финансовой системой страны. Он содействует успешной реализации финансовой политики государства, соблюдению законности, рациональности и эффективности использования средств бюджета. Финансовый контроль охватывает составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов всех уровней, бюджетных и внебюджетных фондов. В зоне его внимания находится деятельность коммерческих банков, страховых компаний и других финансовых посредников, а также деятельность предприятий, организаций, учреждений. Строгий и действенный государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом демократического общества, правового государства. Такой контроль обеспечивает предоставление обществу объективной информации об использовании государственных финансовых ресурсов, что в свою очередь предполагает ответственность органов власти за законность и эффективность финансового управления.

Особенностями государственного финансового контроля являются его всеобъемлющий и универсальный характер: контролю подлежат процессы формирования, распределения и использования не только финансовых ресурсов, но и материальных, трудовых, интеллектуальных ресурсов, которые в рамках товарно-денежных отношений выражаются в стоимостной форме.

Одним из объектов государственного финансового контроля является инновационная деятельность. Государственный финансовый контроль как инструмент инновационного менеджмента завершает управленческий цикл в инновациях и выполняет функцию обратной связи в процессе управления ими. В зоне внимания государственного финансового контроля в сфере инноваций находятся финансовые аспекты двух важнейших приоритетов, двух направлений инновационного развития национальной экономики. Первое направление ориентировано на так называемые базисные инновации, основанные на научных открытиях и крупных изобретениях, лежащих в основе новых поколений техники и технологий. Второе направление ориентировано на формирование условий наибольшего благоприятствования для внедрения новых форм производства; создания инновационной институциональной среды, развития инновационной инфраструктуры и т.п.

Практическая реализация названных направлений инновационной деятельности требует больших государственных расходов. Поэтому первой задачей государственного финансового контроля в сфере инноваций является проверка правильности расходования государственных средств на инновационные цели с учетом действующих инструкций и в рамках выделенных объемов.

В существовании действенного и жесткого государственного финансового контроля в инновационной сфере Республики Беларусь заинтересовано и общество в целом, и все хозяйствующие субъекты, поскольку его функционирование позволяет эффективно защитить финансовые интересы государства, плательщиков налогов и сборов, потенциальных инвесторов и сделать инновационное реформирование национальной экономики реально возможным.

В этой связи мы поставили перед собой задачу систематизировать информацию о возможностях финансового контроля, его нормативно-правовом обеспечении, методических подходах к его организации. Это поможет всем заинтересованным лицам максимально использовать потенциал государственного финансового контроля как инструмента инновационного менеджмента.

Основная часть. Система государственного контроля в Республике Беларусь, как известно, включает в себя общегосударственный и ведомственный контроль. Общегосударственный контроль осуществляется органами государственной власти, а ведомственный – министерствами, ведомствами, другими органами государственного управления.

Контролирующие органы, осуществляющие государственный контроль, могут быть классифицированы на органы, для которых контрольные функции не являются основными, и органы, специально созданные для осуществления контроля. К первой группе относятся органы государственной власти и государственного управления общей компетенции, для которых контроль за выполнением национальных программ по экономическому и социальному развитию является одним из направлений их управленческой деятельности. Ко второй группе относятся специализированные инфраструктуры, и в первую очередь Комитет государственного контроля – высший контролирующий орган в Республике Беларусь.

В структуре Комитета государственного контроля выделены специальные подразделения (Главное управление контроля бюджетно-финансовой сферы и деятельности государственных органов, Департамент финансовых расследований, Департамент финансового мониторинга), отвечающие за организацию и функционирование финансового контроля в государстве. Большими полномочиями в области финансового контроля наделены также Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет и т.п.

Следует отметить, что в Беларуси созданы предпосылки для эффективного использования государственного финансового контроля в качестве инструмента регулирования инновационной деятельности. И главная из таких предпосылок – это его нормативно-правовая база. Давая ей характеристику, в первую очередь следует назвать основные документы, определившие масштабы, границы и технологию контрольной (надзорной) деятельности во всех сферах национальной экономики:

- Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» [1];
- Указ Президента Республики Беларусь от 26 июля 2012 г. № 332 «О некоторых мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» [2];
- Указ Президента Республики Беларусь от 22 июня 2010 г. № 325 «О ведомственном контроле в Республике Беларусь» [3].

На их основе Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь (ГКНТ) – ведомство, непосредственно отвечающее за организацию и качество инновационной деятельности на территории нашего государства, разработал (уточнил) ряд внутриведомственных контрольных инструкций, методических указаний, положений.

Прокомментируем краткое содержание и регулирующий потенциал важнейших из этих контрольных документов.

1. *Инструкция «О порядке организации и проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности государственных организаций, подчиненных Государственному комитету по науке и технологиям Республики Беларусь»* четко и однозначно определила субъект и объект государственного контроля в инновационной сфере [4]:

- контролирующий субъект – отдел финансов, экономики и бухгалтерского учета Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь;
- объект контроля – финансовые аспекты инновационной деятельности организаций, подведомственных ГКНТ.

В круг задач государственного контроля в этой сфере входят:

- контроль за соответствием требованиям законодательства финансово-хозяйственной деятельности, осуществляемой подведомственными организациями;
- контроль за обеспечением подведомственными организациями сохранности и целевого использования финансовых ресурсов.

Инструкция детально регламентирует другие положения контрольной деятельности в этой сфере: права и обязанности участников контрольной деятельности; порядок планирования и проведения проверок; сроки проведения проверок; технологии проведения проверок; оформление результатов проверок и т.п.

Наличие такой подробной инструкции позволяет грамотно организовать контрольный процесс в сфере финансов инновационной деятельности. И, как следствие, способствует действенности государственного финансового контроля как инструмента влияния на инновационные процессы.

2. *«Методические рекомендации по организации инновационно-технологического аудита»* [5; 6], разработанные в соответствии со Стратегией технологического развития Республики Беларусь на период до 2015 года, определяют, что объектами инновационно-технологического аудита являются:

- инновационная деятельность, осуществляемая субъектом инновационной деятельности;
- документация, касающаяся инновационной деятельности (проектная, техническая, в том числе технологическая, эксплуатационная, организационно-распорядительная и др.);

- работы по организации и внедрению в производство научно-технической продукции, полученной на основании проведенных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ;
- проекты строящихся организаций и вновь создаваемых производств на действующих предприятиях в части оценки технологического уровня предлагаемых к внедрению технологий;
- организационные, маркетинговые и иные виды инноваций.

Контролирующим субъектом при проведении инновационно-технологического аудита являются экспертные комиссии. Состав отраслевой экспертной комиссии утверждается руководителем соответствующего органа государственного управления.

Важнейшие задачи инновационно-технологического аудита:

- оценка уровня технологического развития отдельных производств и в целом организации, в том числе по отнесению их к высокотехнологичным;
- определение потенциальных возможностей и потребностей внедрения технологических инноваций;
- предотвращение предпринимательских рисков при осуществлении инновационной деятельности;
- оценка принципиальной новизны, конкурентоспособности, научно-технического уровня инноваций;
- проверка соблюдения выделенных объемов финансирования и сроков выполнения проектов и работ;
- проверка соответствия рассматриваемых проектов и работ приоритетным направлениям научно-технической деятельности в Республике Беларусь.

Результаты инновационно-технологического аудита могут являться одним из основных критериев для включения организации в отраслевые и государственные программы технологического, технического и инновационного развития.

Наличие и использование на практике таких Методических рекомендаций обеспечивает жесткий контроль за качеством инновационной деятельности в части соблюдения технологических требований, предъявляемых к ней, а следовательно и в части оправданности финансовых потоков, сопровождающих любые технологические операции.

3. Положение «О порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых инновационных программ» определяет порядок формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых инновационных государственных программ [7], утверждаемых Президентом Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь.

Положение четко называет возможные источники финансирования государственных инновационных программ (средства республиканского и местных бюджетов, государственных бюджетных фондов; собственные средства исполнителей программ; средства, полученные от спонсорской и благотворительной помощи; заемные средства), а также регламентирует подходы к контролю за своевременностью их аккумуляции, целевым использованием.

Контроль за ходом реализации программы осуществляется путем представления исполнителями программы ее заказчикам ежегодно отчетов о ходе ее выполнения. Отчет содержит:

- сведения о реализации мероприятий, выполнении задач и показателей программы;
- информацию об объемах финансирования мероприятий программы и целевом использовании государственных средств.

Наличие такого «контрольного» документа имеет большую практическую значимость. В условиях дефицита государственных финансовых ресурсов они распределяются преимущественно по отдельным, приоритетным направлениям развития национальной экономики, финансирование которых в Республике Беларусь организовано посредством принятия соответствующих государственных программ. Действительный контроль за выполнением государственных, региональных и отраслевых инновационных программ – инструмент активного влияния на инновационные процессы.

4. Методические указания «Об осуществлении контроля за эффективным использованием государственных средств, выделяемых на финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований, разработок» нацелены на контроль за деятельностью организаций и индивидуальных предпринимателей, которым выделены государственные средства на финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований, разработок [8]. Объектом контроля являются:

- соблюдение соответствия проводимых научных исследований и разработок установленным законодательством приоритетам (приоритетным направлениям);
- результаты научных исследований и разработок по критериям новизны, значимости для науки и практики, объективности, доказательности и точности;
- результаты научных исследований и разработок, направленных на научно-техническое обеспечение деятельности государственных органов.

Контролирующий субъект в этой сфере – межведомственные комиссии, создаваемые Национальной академией наук Беларуси и Государственным комитетом по науке и технологиям Республики Беларусь.

Персональный состав комиссий утверждается Председателем Президиума НАН Беларуси и Председателем ГКНТ. Для участия и (или) оказания содействия в проведении контрольных мероприятий, производства экспертизы могут привлекаться в качестве экспертов (специалистов) не заинтересованные в результатах этих мероприятий физические лица, имеющие специальные знания, опыт в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Практическая значимость этого документа определяется тем фактом, что он обеспечивает контроль за эффективностью использования государственных средств, выделяемых на финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований, разработок, т.е. базисных инноваций. Их разработка, как известно, стоит в самом начале инновационного процесса, и от качества этого его звена зависит качество результатов всей инновационной деятельности.

5. Инструкция «О порядке возврата неэффективно использованных средств республиканского бюджета, выделенных на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ» определяет порядок возврата неэффективно использованных бюджетных средств, выделенных на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, завершающихся созданием новой или усовершенствованной технологии, видов товарной продукции или услуг, а также организационно-технических, производственных, административных, коммерческих и иных инноваций [9].

Неэффективно использованными и подлежащими возврату в бюджет признаются средства республиканского бюджета в следующих случаях:

- если они не освоены в предусмотренных государственной программой объемах и сроках;
- государственный заказчик отказался от приемки работ по причине их низкого качества;
- выпуск вновь освоенной продукции не начат в течение трех лет после завершения ее разработки.

Средства республиканского бюджета подлежат возврату в размере:

- полного объема бюджетных средств, неэффективно использованных на выполнении НИР и ОКР;
- части бюджетных средств, использованных на инновационную деятельность, соразмерную проценту невыполнения задания государственной программы.

Вопрос о признании средств республиканского бюджета неэффективно использованными и необходимости их возврата в республиканский бюджет инициируется государственным заказчиком программы (проекта) на основе анализа отчетов о ходе ее выполнения и (или) на основании акта проверки (ревизии), проведенной у соответствующего исполнителя, оформленного в соответствии с требованиями.

В случае отсутствия со стороны исполнителя задания программы (проекта) или изготовителя вновь освоенной продукции возражений по решению, принятому государственным заказчиком программы (проекта), ГКНТ в течение 10 календарных дней информирует Министерство финансов Республики Беларусь о принятом решении, прилагая приказ государственного заказчика программы (проекта) о признании средств республиканского бюджета неэффективно использованными и акт проверки (ревизии).

Значение этой Инструкции заключается в том, что она способствует организации финансовых потоков в сфере инновационной деятельности, позволяет установить должностных лиц, ответственных за неэффективное использование государственных средств, причины, приведшие к этому, другие существенные обстоятельства, обеспечивающие принятие объективного решения о возврате средств государству.

Таким образом, в результате проведенных исследований нами установлен факт наличия и функционирования в Республике Беларусь системы государственного финансового контроля в инновационной сфере, с соответствующей инфраструктурой и нормативно-правовым обеспечением важнейших контрольных мероприятий. Однако попутно нами выявлено одно принципиально важное его несовершенство – он сосредоточен главным образом на контроле за правильностью использования выделяемых на инновационные цели государственных средств по объемам и срокам их освоения. В то же время практика показывает, что простое расходование бюджетных средств, не ориентированное на достижение определенных результатов, зачастую приводит к законному, целевому, но либо не нужному для государства, общества и налогоплательщиков их расходованию, либо к их расточительному использованию, когда финансовые средства направляются на цели, достичь которых просто невозможно.

Из сказанного следует, что действующий механизм государственного финансового контроля инновационного развития национальной экономики нуждается в совершенствовании. Рассуждая о возможных направлениях такого совершенствования, обратимся к российскому опыту. В системе государственного контроля Российской Федерации счетными органами страны широко используется государственный аудит за использованием бюджетных расходов на нужды социальной сферы. Предметом такого государственного аудита являются одновременно: правильность расходования бюджетных средств; адекватность бюджетных расходов; рациональность бюджетных расходов; эффективность бюджетных расходов. В деловых кругах России дискуссии на предмет целесообразности такого расширения предмета контроля уже давно завершены. Специалисты единодушны во мнении, что именно такой всеобъемлющий подход к государственному аудиту обеспечивает нужное его качество [10 – 12].

Тогда, по аналогии с российским опытом, традиционно сложившийся предмет государственного финансового контроля в инновационной сфере Республики Беларусь (контроль правильности расходования государственных средств) можно расширить путем включения в него дополнительно:

- контроля рациональности расходования государственных средств;
- контроля адекватности расходования государственных средств;
- контроля эффективности расходования государственных средств.

Следует особо отметить, что впервые упоминание о необходимости расширения предмета контроля было сформулировано в Лимской декларации руководящих принципов контроля [13].

Государственный контроль рациональности расходования государственных средств на инновационные цели предлагается реализовывать до принятия органом государственной власти управленческого решения в сфере инноваций. Он должен дать возможность органам государственной власти увидеть независимое, не связанное политическими представлениями мнение о рациональности реализации предлагаемых инновационных решений, их возможности, осуществимости, последствиях.

Суть государственного контроля рациональности заключается в том, что каждый крупный бюджетный инновационный проект должен быть промоделирован; каждая модель должна быть исследована на устойчивость; каждый фактор устойчивости должен быть проверен на критичность. Конечно, это добавляет работы с инновационными проектами на стадии их разработки, но зато уменьшает риски пустой растраты государственных финансовых ресурсов.

Государственный контроль адекватности расходов бюджета на инновационные нужды сможет дать ответ на вопрос о том, к каким последствиям для национальной экономики приведет реализация принимаемого инновационного решения и при каких условиях его реализация будет носить устойчивый характер.

Предназначение государственного контроля адекватности сводится к тому, что он позволяет учесть коррективы, которые вносит в бюджетный процесс динамика макроэкономических параметров развития национальной экономики. Именно по неким критическим значениям макроэкономических параметров и проходит та условная граница, которая отделяет потенциально исполнимый бюджет от бюджета принципиально неисполнимого. Любые неучтенные неблагоприятные изменения тех или иных факторов внешней среды могут вывести бюджет из динамического равновесия.

Государственный контроль в этой сфере позволит контролирующим органам своевременно оценить степень риска исполнения бюджета, выявить факторы, которые привели к негативным тенденциям в его исполнении, и обосновать адекватность расходов бюджета на инновационные нужды.

Государственный контроль эффективности инновационного проекта позволит проверить уже не процесс принятия решений органами представительной и исполнительной власти и не ход их реализации, а фактически достигнутый результат этих решений – эффект. Это направление государственного финансового контроля в инновационной сфере позволит отследить эффективность использования государственных средств на инновационные нужды.

Государственный контроль эффективности инновационных проектов целиком основан на финансовом анализе – традиционном инструменте исследования количественных и качественных параметров функционирования финансовых ресурсов.

Заключение. Государственный финансовый контроль в традиционной своей версии обеспечивает правильность использования выделяемых на инновационные цели государственных средств по объемам и срокам их освоения, что является исключительно важным, но недостаточным для его позиционирования как действенного инструмента активизации инновационных процессов. Одно из перспективных направлений совершенствования государственного финансового контроля в Республике Беларусь – расширение его предмета за пределы контроля только правильности расходования государственных средств и расширение его внимания на контроль рациональности, адекватности, эффективности их расходования.

Практическая реализация предложенных направлений совершенствования государственного финансового контроля, на наш взгляд, создаст предпосылки для более действенного его использования в роли инструмента управления инновационной деятельностью, инструмента ее активизации.

ЛИТЕРАТУРА

1. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь № 510 от 16 октября 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 253, 1/11062).
2. О некоторых мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 26 июля 2012 г. № 332 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – 27 июля. – № 1/13654.
3. О ведомственном контроле в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь № 325 от 22 июня 2010 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 1, 1/11733.

4. О порядке организации и проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности государственных организаций, подчиненных Государственному комитету по науке и технологиям Республики Беларусь: инструкция, утв. приказом ГКНТ Респ. Беларусь № 166 от 20.05.2011.
5. Методические рекомендации по организации инновационно-технологического аудита: приказ Гос. комитета по науке и технологиям Респ. Беларусь № 145 от 10 дек. 2010 г.
6. Стратегия технологического развития Республики Беларусь на период до 2015 года: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 1 окт. 2010 г. № 1420 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – 7 окт. – № 5/32602.
7. О порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых инновационных программ: положение, утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь № 404 от 31 марта 2009 г.
8. Об осуществлении контроля за эффективным использованием государственных средств, выделяемых на финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований, разработок: метод. указания, утв. постановлением Нац. акад. наук Беларуси и Гос. комитета по науке и технологиям Респ. Беларусь № 17/17 от 7 октября 2009 г.
9. О порядке возврата неэффективно использованных средств республиканского бюджета, выделенных на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ: Инструкция, утв. постановлением Гос. комитета по науке и технологиям Респ. Беларусь и М-ва финансов Респ. Беларусь № 8\84 от 28.05.2007 (уточненная версия от 22.10.2010).
10. Двуреченских, В.А. Предложения по усилению роли и влиянию механизмов финансового контроля на инновационное развитие отраслей социальной сферы / В.А. Двуреченских [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.artsoc.ru>. – Дата доступа: 22.11.2012.
11. Романова, Т.Ф. Аудит эффективности бюджетных расходов / Т.Ф. Романова, А.И. Карепина // Финансовые исследования. – 2009. – № 9.
12. Рябухин, С.Н. Аудит эффективности / С.Н. Рябухин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins>. – Дата доступа: 22.11.2012.
13. Лимская декларация руководящих принципов контроля Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/lims>.

Поступила 01.02.2013

STATE FINANCIAL CONTROL AS A TOOL OF INNOVATIVE ACTIVITY MANAGEMENT

T. BONDAR, N. VOLOCHKO

The role of the state financial control in development of innovative activity is shown. Its necessity is justified according to the fact that innovative activity and its products (innovations) demand, as a rule, heavy cash expenditures. Being inefficiently used, these means, at the best, turn into an idle asset of the organization, and, in the worst – turn out to be its losses and unproductive expenses of society. The instruments of financial control shouldn't allow such negative consequences. Systematization of information on opportunities of financial control, its standard legal support, methodical approaches to its organization is offered. It will help to concretize potential possibilities of state financial control as an active element of innovative management, the tool really capable to affect the quality of innovative processes, to solve the tasks designated by the State program of innovative development of the Republic of Belarus for 2011 – 2015.